

ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA Y NIVELES DE GOBERNABILIDAD EN BOGOTÁ D.C. EL CASO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO¹

William Guillermo Jiménez
César Alejandro Ramírez Chaparro

Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá

La idea de un gobierno centralizado, jerárquico y distanciado, parece dar paso a estilos de gobierno caracterizados por la cooperación, la horizontalidad y el apoyo mutuo con diversos sectores y agentes de la sociedad. Conceptos tales como “gobernanza”, “Estado relacional”, “gestión de redes” parecen recoger esta nueva realidad. Así, los planteamientos teóricos más tradicionales sobre gobernabilidad, se enriquecen con los aportes sobre la gobernanza; en este sentido, el objetivo central del estudio es establecer la relación entre una determinada estructura de gobernanza y el mayor o menor nivel de gobernabilidad obtenido. Para esto, el análisis se realiza sobre un subsistema de política pública: la política de empleo en Bogotá durante 2001-2006.

Palabras clave: Gobernanza, gobernabilidad, gobierno, política pública, política de empleo.

The idea of a centralized, hierarchic and distant government, it seems to give a step to styles of government characterized by the cooperation, the horizontal action and the mutual support with diverse sectors and agents of the society. Concepts such as “governance”, “relational State”, “networking” seem to gather this new reality. Like this, the most traditional theoretical approaches on governability prosper with the contributions on governance; in this respect, the central objective of the study is to establish the relationship between a certain governance’s structure and the governability’s level obtained. For this, the analysis is realized on a subsystem of public policy: the employment policy in Bogota during 2001-2006.

Key words: Governance, governability, government, public policy, employment policy.

1. INTRODUCCIÓN

Los planteamientos sobre la supranacionalización de los problemas y las políti-

cas públicas, la interdependencia mundial y el surgimiento de nuevos centros de poder globalizado, desafían los tradicionales

conceptos de soberanía y autodeterminación dados por descontado en las teorías tradicionales sobre el Estado y el gobierno, así como plantean retos para las formas de acción-intervención pública, entre ellas, las políticas públicas. La teoría al respecto no solamente ha señalado el resurgimiento de un nuevo localismo en lo global; además desde el punto de vista técnico-operativo se ha indicado que lo global se gestiona en lo local (Borja y Castell, 1998).

Los estudios sociopolíticos han recibido recientemente aportaciones desde los enfoques de “la gobernabilidad” y “la gobernanza”² que pretenden dar cuenta de las transformaciones de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización y localización³. En este trabajo utilizamos estas nociones con el objeto de estudiar las transformaciones, tanto como las continuidades, en el ejercicio del gobierno y la construcción de las políticas públicas. En particular, examinamos brevemente el planteamiento de que la gobernanza es una exigencia funcional para la gobernabilidad.

En tal sentido, nos hemos propuesto estudiar la relación entre una determinada estructura de gobernanza y el mayor o menor nivel de gobernabilidad, que se presenta en la política de empleo de Bogotá durante 2001-2006. Secundariamente se pretende: a) caracterizar el tipo de estructura de gobernanza que determina las interacciones entre actores públicos y privados en torno a la política de empleo en Bogotá; b) explorar la relación necesidades/capacidades como núcleo central del concepto de gobernabilidad, para el caso de la problemática del desempleo, a partir de los conceptos analíticos de gobernabilidad negativa y gobernabilidad positiva; y c) poner a prueba las elaboraciones teóricas que explican o relacionan los enfoques de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y gobernanza.

2. GOBIERNO, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

2.1. Sobre el gobierno

El término “gobierno” remite siempre a la idea de dirigir, conducir, liderar. Como fenómeno, el gobierno ha estado presente a lo largo de la humanidad incluso en formas preestatales como la organización gentilicia —gens, clan, tribu—, pero serán los griegos quienes acuñarán el término mediante la metáfora del “*Kubernao*” —conducir la nave—, lo cual implicaba al menos: a) llevar el timón, escogiendo la ruta más apropiada para llegar a buen puerto; b) controlar la tripulación, impidiendo o manejando los amotinamientos; c) mantener y preservar la carga; y d) tomar las decisiones necesarias para cumplir los anteriores objetivos⁴. Este concepto básico se ha mantenido hasta la actualidad. Con el arribo de la burguesía al poder, las revoluciones inglesa y francesa, y las independencias en E.U. y América Latina, va aparecer el Estado de derecho que “constitucionaliza” la tridivisión y las relaciones entre los poderes⁵; de esta forma, el gobierno irá a ocupar un lugar dentro de las tres funciones básicas del Estado constitucional: 1) función legislativa, 2) función ejecutiva, y 3) función judicial.

Desde un punto de vista FUNCIONAL, el gobierno tendrá a su cargo tres atribuciones: a) función política, consiste en la fijación de objetivos a la sociedad mediante un programa o proyecto político⁶; b) función normativa, comprende tareas tales como: la iniciativa legislativa, decretos con fuerza de ley, potestad reglamentaria, el control normativo, etc.; c) función administrativa, es el encargado de la actividad práctica y directa que realiza el Estado para cuidar los intereses y proveer los servicios públicos necesarios, procesos estos que se concretan en la formulación y ejecución de políticas públicas. Desde un criterio ORGÁNICO, el gobierno será entonces, la cabeza del poder ejecutivo, que se concreta en el

grupo de personas que ocupan los altos cargos de la rama ejecutiva —gabinete de gobierno, presidente y secretarios de Estado, presidente y sus ministros, alcalde y secretarios, gobernador y secretarios, etc.—. De esta forma, el gobierno es una de las manifestaciones más palpables y concretas del Estado, mientras que éste es mucho más abstracto e intangible. Ahora bien, esta tradición ha sido compatible con la idea de un Estado-nación, la cual en los últimos tiempos se ha visto desafiada, entre otras, por las siguientes tendencias:

1) Tendencia hacia la desnacionalización de la existencia del Estado, la cual se comprueba en un “vaciamiento” del aparato estatal nacional, en beneficio de los niveles subnacionales, supranacionales y translocales.

2) Tendencia hacia la desestatización de los regímenes políticos, que significa el paso del gobierno a la *gobernanza*: implica un desplazamiento del papel central de los aparatos estatales oficiales —su hegemonía y estatus central-jerárquico—, en beneficio de diversas formas de asociación entre organizaciones gubernamentales, paragubernamentales y no gubernamentales, donde los órganos del Estado actúan con los demás en condición de *primus Inter pares*.

3) Tendencia hacia la internacionalización del Estado nacional y sus subgobiernos, lo cual se refleja en el intento de combinar el desarrollo económico endógeno, con estrategias de promoción de exportaciones (Jessop, 1999).

4) Tendencia hacia la performativización en la gestión del Estado, es decir, la acción del Estado y el gobierno guiados por imperativos de desempeño, eficiencia y eficacia en la acción: Estado empresario, nueva gestión pública, “menos Estado y más gobierno”; en fin, es el tema de la *gobernabilidad*.

2.2. La gobernabilidad⁷

Desde su aparición, la gobernabilidad ha sido usada en contextos diferentes y con significados variados aunque complementarios. En efecto, se le ha relacionado con las reglas del sistema político para resolver conflictos entre actores y para producir decisiones —legalidad— así como con el funcionamiento adecuado de las instituciones y la aceptación ciudadana —legitimidad—. Igualmente, con la respuesta a las demandas sociales —eficacia—; con la generación de consensos y la inclusión de múltiples actores sociales interactuando mediante métodos democráticos —participación— (Gallicchio y Villacorta, 2003)⁸.

Los análisis sobre la gobernabilidad abarcan dos perspectivas diferentes: una que enfatiza en las capacidades gubernamentales⁹ y otra que considera la gobernabilidad como una capacidad de la sociedad, que trasciende las capacidades del gobierno¹⁰. Consideramos, al respecto, que la responsabilidad acerca del mayor o menor grado de gobernabilidad observado, corresponde como atributo político-constitucional al gobierno y no al sistema social, cuyos componentes no tienen la función de conducción política y mucho menos los recursos y facultades que se necesitarían. Ahora bien, conscientes de la capacidad limitada de los gobiernos contemporáneos y de la necesaria interacción de este con otros actores e instituciones, se propone considerarla como un atributo o característica propia del sistema político dentro del cual gira la acción propiamente gubernativa. En esencia, la gobernabilidad hace referencia, por lo tanto, a la capacidad de un sistema político para formular e implementar decisiones públicas, a la tensión entre demandas sociales y las respuestas públicas; esto es, entre las necesidades y las capacidades; su análisis invita entonces, a considerar los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas.

2.3. La gobernanza.

La gobernanza critica la idea tradicional —y jerárquica— de un gobierno central capaz de proveer una dirección a la sociedad a partir de un proceso racional de decisión e implementación de políticas públicas y se presenta como herramienta analítica para la comprensión de las nuevas formas de asignación de objetivos y de toma de decisiones colectivas para una sociedad¹¹. De acuerdo con Renate Mayntz, la gobernanza moderna es ante todo *“un nuevo modo de gobernar... más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil”*, que corresponde esencialmente a la *“cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil para la formulación de las políticas públicas”* (Mayntz, 1998:1).

En efecto, *“asegurando la co-producción de las políticas públicas por los interesados, las instancias de gobernanza deben permitir responder a la exigencia de conciliación de intereses particulares frecuentemente contradictorios, asegurando que los recursos para la toma de las decisiones necesarias a este fin, compartidos en realidad por diversos actores, sean puestos en común en la acción pública”* (Papadopoulos, 2002:139). Se aumenta así la capacidad de dirección de la ley y las políticas públicas, a través de la inclusión de sus destinatarios en la búsqueda de consensos y en los procesos de toma de decisión¹². En consecuencia, la gobernabilidad no sería producto de las acciones exclusivas del gobierno —governing—, por ende no solamente del aparato político-administrativo —criterio orgánico—, sino de su habilidad para involucrar y coordinar actores privados, públicos y sociales en la co-producción de las políticas públicas.

3. LAS CIUDADES: ESCENARIO PARA EL ANÁLISIS DE LAS TRANSFORMACIONES DEL GOBIERNO

La ciudad es un espacio apropiado para probar las hipótesis sobre la transformación del gobierno. Se ha constituido en una matriz física y simbólica de modernidad, donde se entremezclan fenómenos de ámbitos mundiales, nacionales y locales, cuyos resultados se concretan y materializan, se “localizan” precisamente, dentro de las ciudades, convirtiéndose en potenciales problemáticas públicas urbanas (desintegración social, pobreza, violencia, desempleo), pero también se convierten en los escenarios ideales para nuevas formas de acción social, reconstitución y articulación de actores colectivos (Rodríguez, 1998). Esto ha provocado efectos en dos niveles diferentes, que se implican mutuamente. De un lado, los procesos de descentralización y democratización a nivel local conducen paulatinamente a modificaciones en la forma del gobierno urbano; de otro lado, la relación de las ciudades con los niveles superiores de gobierno ha evolucionado en la medida en que las primeras asumen un nuevo rol en la globalización.

Las ciudades deben asumir nuevas competencias y responsabilidades en la modificación de la base económica, la infraestructura urbana, el mejoramiento de la calidad de vida, la integración social y la gobernabilidad. No obstante, como Borja y Castells (1998) señalan, las nuevas competencias y roles de las ciudades no se pueden hacer manteniendo las viejas estructuras organizativas y procedimientos pensados para controlar, antes que para actuar. Se necesita entonces, adelantar una línea de reforma en los siguientes frentes: a) *metropolización del territorio y descentralización de la ciudad*; b) *un tipo de reforma política*; c) *gestión empresarial* de los bienes y servicios públicos; d) *aumento de la democracia a nivel local*; e) *internacionalización de los gobiernos locales*.

En suma, los gobiernos y las políticas urbanas adquieren mayor centralidad, pero al mismo tiempo requieren de innovación en su acción¹³. En otras palabras, la gobernabilidad urbana parece requerir de un giro hacia la gobernanza, tal como la hemos discutido en las páginas anteriores. Desde esta perspectiva, los recursos y la información necesarios para el desarrollo no se pueden concentrar en una autoridad gubernamental central, requiriéndose el concurso de actores y dirigencias locales (Prats i Catalá, 2000). Por lo tanto, el ejercicio del gobierno urbano sobrepasa el marco estrictamente institucional y en cambio, se basa en mecanismos de negociación entre diferentes grupos cuyas relaciones se definen a la vez por la competición y por la negociación: *“se abre así una concepción amplia del gobierno de las ciudades: no se puede considerar que el poder local no esta más que en la alcaldía”* (Gaudin citado en Goddard, 1996: 5).

4. CONCEPTOS OPERATIVOS PARA ESTUDIOS DE CASO

Para hacer operativos los conceptos de gobernabilidad y gobernanza en estudios de políticas públicas y poder definir variables e indicadores, hemos adoptado los siguientes conceptos:

4.1. Gobernabilidad analítica negativa y positiva

Se ha definido la gobernabilidad como la relación demandas ciudadanas/respuestas gubernamentales mediante políticas públicas. Para su análisis partimos de la formulación hecha por Prats (2003):

a) Gobernabilidad analítica negativa. Entendida como la ausencia de ingobernabilidad, la cual se consigue al menos, mediante la formulación de la política de empleo. Esto nos conduce a interrogarnos por el proceso de formulación: ¿Cuándo se considera formulada la política de empleo en Bogotá? ¿Qué características mínimas

debe tener tal formulación de la política para satisfacer la condición de gobernabilidad mínima o negativa?

b) Gobernabilidad analítica positiva. Se logra mediante la ejecución plena de la política, esto es, con la implementación. Sin embargo, vuelven a surgir ciertas inquietudes e interrogantes al respecto: ¿De qué tipo de implementación estamos hablando? ¿Basta una implementación exitosa para el logro de los objetivos de la política? ¿Es necesario realizar evaluación a la política para determinar el grado de respuesta o manejo del problema al que responde la política?

4.2. Estructuras de gobernanza

La gobernanza como dimensión de análisis, puede hacerse operativa a partir del concepto de estructuras de gobernanza, que permite expresar las formas diversas que revisten las relaciones entre actores públicos y privados en torno a temáticas y subsistemas de políticas específicos. A este respecto, acogemos el planteamiento de Mayntz (2001) que propone tres tipos diferentes de estructuras: a) arreglos neocorporativos¹⁴; b) formas de autorregulación de la sociedad,¹⁵ y c) redes mixtas de políticas. Esta últimas entendidas como patrones estables de relaciones entre actores interdependientes —públicos, sociales y privados— alrededor de problemas y políticas. Implica intercambios, negociación, conflicto y cooperación en torno de recursos distribuidos de manera asimétrica entre sus miembros¹⁶. *“En las redes de políticas, el Estado y la Sociedad Civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre mas aceptación que resistencia”* (Mayntz, 2001).

Para estudiar la gobernanza, deben identificarse los actores que intervienen en el proceso de construcción de las polí-

ticas de empleo, la forma e impacto de su participación y el marco institucional en el que interactúan. Estas son las variables a partir de las cuales daremos cuenta de la existencia de estructuras de gobernanza.

4.3. Variables e indicadores para el análisis

Para su elaboración, se consultaron diversos estudios que plantean mediciones de la gobernanza o de la gobernabilidad a través de indicadores y variables (Echebarría, 2004; Whittingham, 2002; Ruano de la Fuente, 2002; Parrado, Löfler y Bovaird, 2005, entre otros). Si bien algunas se han recogido en el presente diseño metodológico, la mayoría de variables se han cons-

truido para el caso. Hemos optado por la construcción de variables e indicadores de carácter "idiográfico", antes que indicadores "macro" o de agregados como los usados por el Banco Mundial para comparar y clasificar los países.¹⁷ Algunos estudios citados como los de Parrado, Löfler y Bovaird (2005), han señalado lo inconveniente e inadecuado que pueden llegar a ser este tipo de aproximaciones, que en aras de construir cifras agregadas, dejan por fuera las consideraciones sobre la cultura local y las percepciones de las personas frente a los fenómenos de estudio. Las tablas 1 y 2, resumen el planteamiento metodológico básico adoptado.

Tabla 1. Gobernabilidad

DIMENSIONES DEL ANÁLISIS	VARIABLES	SUBVARIABLES	INDICADORES
GOBERNABILIDAD ANALÍTICA NEGATIVA Marco de referencia (Prats, 2003)	1. RECURSOS Elementos y medios materiales e inmateriales de los que dispone un actor para efectos de intercambiar, participar, negociar, cooperar en la construcción de la política pública de empleo.		Origen: Púb., Priv. Cantidad (\$, servicios, bienes) Porcentaje/total Naturaleza (\$, servicios, bienes) tipo de alternativa Origen: Púb., Priv. Soc.
	2. PRIORIDAD Comprende el grado de importancia (relevancia) que se otorga a una alternativa o propuesta de acción dentro de la agenda pública, la cual puede estar orientada a la construcción de política pública.		# Proyectos presentados por cada tipo de actor/proyectos totales Origen: Púb., Priv.
	3. PROYECTOS O ALTERNATIVAS DE ACCIÓN Se refiere a las alternativas de medidas o cursos de acción propuestos por los actores que intervienen en la construcción de políticas públicas.	3.1. PRESENTADOS 3.2. FORMULADOS Y DECIDIDOS	# Proyectos decididos/proyectos totales # Proyectos presentados por tipo de actor que son formulados y decididos/proyectos totales formulados y decididos Origen: Púb., Priv.
GOBERNABILIDAD ANALÍTICA POSITIVA Marco de referencia (Prats, 2003)	4. EFICIENCIA Medida de utilización del uso de recursos dentro de la política de empleo y el logro de objetivos propuestos.		% de ejecución \$/persona \$/funcionario # de Instituciones que intervienen
	5. RESULTADOS Efectos y rendimientos producidos por la política de empleo distrital, así como la valoración que se realiza acerca de las acciones de la autoridad pública frente a la problemática.		Metas alcanzadas/metast proyectadas Proyectos implementados/proyectos formulados

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Gobernanza

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	VARIABLES	SUBVARIABLES	INDICADORES
ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA Marco de referencia teórico (Mayntz): 1. Arreglos Corporativos 2. Redes 3. Formas de Autorregulación social	1. PARTICIPACIÓN O INTERACCIÓN Se refiere a la forma e impacto de la intervención de los actores en el proceso de construcción de la política pública de empleo en Bogotá.	1.1. INTENSIDAD	1. Consulta 2. Información 3. Co-decisión 4. Co-gestión
		1.2. NORMALIZACIÓN	1. Rutina 2. Tiempo 3. Rotación de Actores 4. Frecuencia de interacción
		1.3. FORMA O MODO DE PARTICIPACION	1. Rol 2. Estrategia 3. Discurso
	2. INSTITUCIONES configuraciones legales, procedimientos, convenciones, normas y estructuras organizativas que dan forma a la interacción humana	2.1. FORMALES	1. Reglas de inclusión de actores sociales y privados 2. Reglas sobre relaciones entre alcaldía y concejo 3. Instituciones del mercado laboral 4. Normatividad sobre prestaciones sociales 5. Incentivos para promover participación del sector privado
		2.2. INFORMALES	1. Patrones de relación entre alcaldía y concejo 2. Mecanismos de interacción de actores gubernamentales y sociales
	3. ACTORES Se refiere a los individuos, grupos y organizaciones que realizan acciones relevantes con impacto sobre las decisiones y la implementación de la política de empleo en Bogotá.	3.1. PÚBLICOS 3.2. PRIVADOS 3.3. SOCIALES	1. Existencia de ONG's en temas de empleo. 2. Existencia de sindicatos 3. Existencia de gremios empresariales 4. Existencia de actores gubernamentales 5. Número de tipo de actor/ Total de actores

Fuente: Elaboración propia

5. LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO EN BOGOTÁ 2001-2006

No obstante las dificultades y el hecho de existir diversas definiciones sobre política pública (Ham y Hill, 1993), existe un relativo consenso dentro de la comunidad académica en identificar una serie de elementos comunes: a) un contenido, b) un programa, c) una orientación normativa, d) un factor de coerción y e) una competencia social (Mény y Thoenig, 1992), que usaremos como criterio para determinar la presencia o no de una política pública de empleo en Bogotá. De otro lado, el periodo de análisis comprende la alcaldía de Antanas Mockus 2001- 2003 y los tres primeros años de gobierno del alcalde Luis E. Garzón: 2004-2006.

5.1. La política de empleo y la competencia de las ciudades

Tradicionalmente, la política de empleo ha sido pensada dentro del ámbito de la política económica general y de la estrategia de desarrollo, comprendiendo una serie de medidas e instrumentos de tipo macroeconómico —fomento al crecimiento, incremento de la demanda agregada, la inversión, competitividad, etc.—, social —formación laboral, política demográfica— e institucional que afectan el nivel y la calidad de empleo. Según este enfoque: *“...el empleo es considerado como una variable residual dentro del funcionamiento de la economía, es decir, que se ajusta de acuerdo a los lineamiento de la política monetaria y fiscal del gobierno de turno”*

(López y Quiroga, 2000: 45). Puesto que el manejo de la política monetaria y fiscal es de resorte exclusivo del nivel nacional de gobierno, sobre todo en las formas de Estado unitarias y presidenciales, desde este enfoque se minimiza el papel que pueden jugar los niveles subnacionales, los cuales no disponen de instrumentos para incidir en la esfera macroeconómica regional. De otro lado, se confía en que bastan los estímulos de políticas macro para incrementar la productividad y la competitividad para la generación de empleo (Contraloría de Bogotá, 2003).

Los diferentes planes de desarrollo de Bogotá, en consecuencia, no habían contemplado una política sobre el paro (desempleo), o mencionado el empleo dentro de sus objetivos generales relegando esta problemática a un nivel secundario dentro del conjunto de prioridades, bajo las orientaciones del nivel nacional.

5.2. Gobierno Mockus 2001-2003: ausencia de una política pública de empleo

El análisis muestra que durante el gobierno del alcalde Antanas Mockus, no hubo una política de empleo sino, en el mejor de los casos, algunas acciones puntuales relacionadas con políticas de mercado de trabajo. En efecto, tal como se indicó con anterioridad, hasta 2003-4 la concepción predominante sostenía que la política de empleo era de resorte del gobierno nacional; por lo tanto, los planteamientos realizados en el 2001, año en el cual se discutió y aprobó el Plan de desarrollo de Mockus 2001-2003 no contemplan una política pública al respecto.

5.3. Gobierno Garzón: hacia una política integral de empleo

En 2001, la ley 715 establece una nueva asignación de competencias. Ordena que los distritos, al igual que los departamentos y municipios, deberán “participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados”. De otro lado, el pro-

blema del desempleo empieza a aparecer con fuerza en las propuestas de los candidatos a la alcaldía de Bogotá en 2003.

Por lo anterior, en el Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia 2004-2008” del alcalde Luis E. Garzón, se definen expresamente las orientaciones para una política de generación de empleo y oportunidades de ingreso, la cual se formulará en documentos posteriores. Lo anterior no significa que no haya habido dificultades a la hora de la implementación, debido en gran medida a la multisectorialidad de la política de empleo y a la fragmentación de la acción del distrito Capital en múltiples entidades, lo que ha dificultado dar una unidad de criterio al proceso.

¿Qué procesos y dinámicas generaron resultados dispares en los dos gobiernos distritales frente al tema del empleo?, ¿el tipo de estructura de gobernanza presente en cada caso tiene efectos sobre el resultado final?, ¿existe alguna relación entre la estructura de gobernanza presente y la gobernabilidad generada en el subsistema de la política de empleo?, ¿qué nivel de gobernabilidad se obtuvo en uno y otro caso frente al manejo de la problemática del desempleo?. Estos y otros interrogantes son los que pretendemos resolver a continuación.

6. ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN EL EMPLEO

Dado que el estudio determinó que no hubo una formulación e implementación de política pública de empleo como tal durante el gobierno del alcalde Mockus (2001-2003), los análisis sobre la relación gobernanza-gobernabilidad no se pueden llevar a cabo en este periodo, como se había esperado. Por tanto, los alcances del estudio se concentran en la política de empleo en Bogotá durante el gobierno de Luis E. Garzón. Sólo en la medida que la información lo permita se realizarán algunas comparaciones entre las dimensiones

de análisis presentes en los gobiernos de Mockus y de Garzón.

6.1. Una caracterización de la estructura de gobernanza en la construcción de política de empleo en Bogotá.

Las tendencias generales encontradas son:

a) *Una diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados y una evolución hacia la corresponsabilidad en el tratamiento del problema.* Debido a la naturaleza transectorial del desempleo, se encuentra un grupo amplio y estable de actores del aparato político-administrativo distrital; igualmente, se convierte en centro de la atención de diversas organizaciones privadas y sociales.

b) *Pocos actores estratégicos con capacidad para participar activamente en la toma de decisiones.* Sobre el modo y la intensidad de la participación de los diferentes actores, el estudio revela que si bien en algunos escenarios existe un debate de mayor amplitud, como en el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) —que condujo a la inclusión de la política de generación de empleo e ingresos en el plan de desarrollo finalmente aprobado por el Concejo de Bogotá—, el proceso decisorio no incluye sino un número limitado de actores, fundamentalmente gubernamentales —Departamento de Bienestar Social, Departamento de Planeación, Secretarías de Hacienda y de Gobierno—, aunque existe una relación estrecha, no coyuntural, con la Cámara de Comercio de Bogotá, como un socio en la construcción de algunas políticas públicas en la ciudad. Los vínculos con otros actores externos del aparato distrital aún no se hacen claramente visibles.

c) *El control sobre recursos fundamentales para las políticas como los financieros, organizacionales y de autoridad sigue reposando en los actores gubernamentales del Distrito capital, si bien hay una evolución hacia la corresponsabilidad de secto-*

res gremiales y sociales en el tratamiento de las problemáticas urbanas. Mención aparte merece, lo que el estudio revela respecto a la importancia del conocimiento académico y la experticia como recursos, que implica una valorización del rol del académico y del investigador experto como actor dentro del proceso de políticas públicas.

d) *Un proceso influido por la institucionalidad formal al exterior en términos de competencias y agendas, pero en el que se desarrolla al interior una institucionalidad informal y nuevos escenarios de deliberación.* Así, en la discusión sobre el empleo, se sustituye el escenario político tradicional que es el Concejo Distrital por el Consejo Territorial de Planeación Distrital y el Consejo de Política Social que cuentan con una amplia representación de diversos sectores sociales y privados.

e) *La coordinación del proceso es asumida por actores gubernamentales, lo que permite revelar las dificultades de coordinación y coherencia internas del aparato político-administrativo.* Esto no implica sin embargo que la construcción de la política de empleo en Bogotá sea vertical y basada en la autoridad, debido a la predisposición favorable del gobierno de Luis E. Garzón hacia la participación activa de actores sociales y privados. La coordinación entre los actores gubernamentales no está, sin embargo, exenta de dificultades. El Departamento de Planeación tiene la competencia legal, que no siempre se articula con la competencia funcional de otros actores gubernamentales que se expresa en programas específicos, intereses organizacionales y poblaciones objetivo diferentes.

f) *Qué tipo de estructura de gobernanza?* El esfuerzo de caracterización nos conduce hacia el concepto de *comunidad de políticas* toda vez que encontramos un proceso donde la decisión y gestión de la política de empleo están en cabeza de un número pequeño de actores, fundamentalmente gubernamentales con alto grado

de interdependencia. El marco institucional formal establece fundamentalmente las condiciones de acceso y participación en la construcción de la política de empleo, aunque existe una propensión del alcalde por considerar favorablemente tanto escenarios formales de participación, como voces provenientes de los sectores académico, social y privado. En suma, podemos reafirmar que el Estado, a través de las entidades del Gobierno Distrital, continúa siendo líder en el proceso de construcción de políticas, aún cuando su rol está condicionado por la intervención progresiva de otros actores privados y sociales con los cuales tendrá que discutir y construir las decisiones públicas.

6.2. Niveles de gobernabilidad en la política de empleo

6.2.1. Gobernabilidad analítica negativa. Capacidad del gobierno distrital para formular una política de empleo

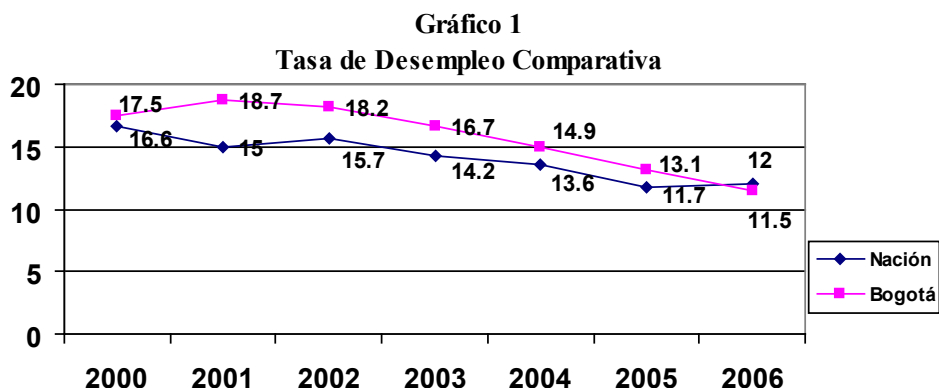
En principio, la gobernabilidad en sentido negativo —ausencia de ingobernabilidad— en el campo del desempleo, parece darse por descontada si tenemos en cuenta que el gobierno Garzón ha logrado formular una política pública sobre la materia. Esto ofrece al gobierno un margen apreciable de estabilidad y manejo de la situación, bajo el supuesto de que se ha logrado un diagnóstico de la situación problemática, que se ha tomado partido por un determinado enfoque para su manejo y, por ende, que se cuenta con una “hoja de ruta” frente al asunto. Sin embargo, al analizar los resultados sobre las variables de la gobernabilidad analítica negativa, éstos no son tan contundentes como para confirmar el supuesto teórico acerca que la simple formulación de la política garantiza la no ocurrencia de la ingobernabilidad. Por ejemplo, la iniciativa en cuanto a aporte de recursos y proyectos presentados, ha quedado en manos del gobierno distrital, aunque se deben reconocer los aportes del CTPD al inicio del proceso; de otro lado, parece existir en los actores involucrados

poco conocimiento acerca del contenido, objetivo y acciones de la política pública de empleo, la cual se percibe de manera borrosa o poco identificable. Lo anterior nos hace pensar que no basta únicamente con la formulación de una política para garantizar la gobernabilidad negativa, si esta no se encuentra acompañada de la difusión y publicidad suficientes que permitan la identificación de la misma por parte de los actores relevantes, como por cuenta del público en general. Además, la formulación debe lograr ciertos niveles mínimos de compromiso y aporte de recursos entre los actores que participan en el proceso.

Finalmente hay que decir que los beneficios de la formulación de una política son pasajeros o temporales. Cada formulación crea una expectativa que espera ser colmada so pena del desengaño; es decir, la simple formulación se convierte en una promesa que debe ser llevada a la práctica necesariamente, en el menor tiempo posible, pues de lo contrario, los efectos sobre la gobernabilidad al no implementar una política formulada pueden ser peores que las que se derivan de una no formulación. En este punto, la política de empleo e ingresos en Bogotá, ha dejado pasar cerca de tres años sin que su nivel de formulación e implementación haya adquirido la notoriedad pública necesaria para garantizar niveles satisfactorios de gobernabilidad, aunque se hayan obtenido ciertos resultados como veremos a continuación.

6.2.2. Gobernabilidad analítica positiva. Han mejorado los resultados y la valoración de las acciones gubernamentales sobre el empleo

En cuanto a eficiencia, el uso de recursos y el logro de objetivos favorecen más al gobierno de Garzón que al de Mockus, puesto que en éste último no se encontraron proyectos con recursos y objetivos dirigidos específicamente a luchas contra el desempleo y además, las inversiones realizadas fueron poco productivas para la reactivación de empleo. En Garzón, se han



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, Contraloría de Bogotá y DAPD

identificado programas y proyectos específicos sobre empleo e ingresos con un importante nivel de ejecución presupuestal y de logro de las metas en los dos primeros años.

Respecto a resultados e impacto, se observa una disminución de la tasa de desempleo de 6 puntos porcentuales durante el periodo de estudio, al pasar de 17.5% (finales 2000) a 11.5% (2006); durante Mockus se reduce 0.8% en tres años y con Garzón se ha reducido en 5.2% en el mismo periodo. Esto podría atribuirse a la política de empleo distrital del último gobierno, sin embargo, se debe considerar también que esta reducción puede obedecer más bien a la dinámica de la economía nacional. A este respecto, las tasas de desempleo nacional y distrital presentan un comportamiento paralelo siendo más alta la tasa distrital, pero las curvas se van acercando hasta 2006 cuando la tasa nacional es superior por primera vez que la tasa distrital; al observar el gráfico 1, es evidente cómo durante el gobierno Garzón (2004-2006) no sólo se acercaron las dos curvas, sino que se cortan; esto sin lugar a dudas, es un resultado más atribuible a las bonda-

des de la implementación de la política de empleo distrital.

Con todo, está el hecho de la persistencia del empleo informal y el subempleo durante todo el periodo de análisis, lo cual señala las limitaciones de las políticas distritales.

Finalmente, la valoración de la ciudadanía acerca de las acciones gubernamentales frente al desempleo, favorecen a Garzón frente a Mockus. Si bien el empleo es de lejos el primer problema identificado por la gente, ha bajado un poco su peso relativo en los últimos años; además la calificación de las entidades públicas distritales relacionadas con el empleo, ha mejorado un poco más con Garzón; hasta 2005, la favorabilidad de los alcaldes ha sido de 50% en promedio para Mockus y de 70% para Garzón, y la calificación del desempeño de los alcaldes en el tema específico del empleo, arroja un puntaje de 2.65 para Mockus y de 3.2 para Garzón (Fundación Corona, 2005).

Con los datos analizados, es posible concluir que el nivel de gobernabilidad positiva ha mejorado ostensiblemente

con Garzón, en cuanto tiene que ver con el manejo de la temática y problemática del empleo en la ciudad. Sin embargo, los niveles de ejecutoria presentados son todavía bajos, pudiendo calificarse de aceptables aunque no de satisfactorios.

7. CONCLUSIONES

En primer lugar, sobre el objetivo general de la investigación, se puede decir que existe una correlación importante entre la forma de conducción política y la formulación e implementación de la política; es decir se evidencia una relación entre la estructura de gobernanza y los niveles de gobernabilidad tal y como las hemos definido. En efecto, se estableció que no hubo formulación de política de empleo en el gobierno de Mockus (2001-2003) y que en consecuencia, no hubo gobernabilidad —tanto negativa como positiva—, en ese sector del empleo durante el periodo. De otro lado, el estudio dejó claro que en el gobierno de Garzón, al menos durante sus tres primeros años (2004-2006), si existe una política pública sobre el empleo en la ciudad —aunque con dificultades en su formulación e implementación—, lo cual le representa obtener niveles de gobernabilidad aceptables aunque no satisfactorios, en dicho sector como lo demuestran los indicadores y variables. La evidencia recogida permite concluir que dicha gobernabilidad se obtuvo gracias a la diferente estructura de gobernanza presente en cada periodo de gobierno, pues la inclusión misma de la política de empleo en el gobierno Garzón se debió a la iniciativa de un actor no gubernamental —CTPD—, y se acogió gracias a la apertura y concertación que caracterizaron el estilo de gobierno, al menos en su primer momento. El análisis del gobierno de Antanas Mockus indica, por el contrario, un estilo poco abierto a la concertación, como se verificó durante el estudio.

De esta manera, pareciera que una estructura de gobernanza más de tipo mo-

derno, es decir, flexible, más abierta a la interacción y concertación horizontales, eleva o mejora los niveles de gobernabilidad, tanto en su forma negativa como positiva y por lo tanto, el estudio corroboraría las tesis según las cuales la gobernabilidad es una variable dependiente de la gobernanza. Sin embargo, se advierte que estas afirmaciones son válidas sólo para nuestro caso específico, una política de tipo social; pero tal vez, en otros campos de intervención pública —por ejemplo, seguridad, movilidad, política tributaria, etc.—, puede suceder lo contrario: que estructuras cerradas de gobernanza produzcan mejores resultados, mejor gobernabilidad. Nuevos estudios al respecto podrán arrojar conclusiones más generales.

En segundo lugar, los cambios más apreciables en las estructuras de gobernanza parecen estar ligados al estilo personal de gobierno del Alcalde mayor, lo cual representa un desafío para la teoría sobre gobernanza y redes de políticas, que sobrevaloran la interacción horizontal de diversos actores más allá de los meramente gubernamentales. En tal sentido, la institucionalidad de las estructuras de colaboración público-privada-social es débil en la medida en que están sujetas al estilo de liderazgo del gobernante. Por supuesto que esta circunstancia avala la hipótesis general de nuestra investigación, pues desde un comienzo se intuía que un cambio en la estructura de gobernanza se desencadenaba por un cambio de gobierno en la ciudad; hipótesis que a su vez descansaba en el inveterado carácter “presidencialista” y “caudillista”, en cuanto al ejercicio del poder ejecutivo en Colombia, en todos sus niveles territoriales. El estudio permite corroborar ese carácter a nivel del Distrito Capital.

Uno de los aportes de la investigación, ha sido el diseño metodológico inédito y novedoso que pretendió dar cuenta de las diferentes características y atribuciones de nuestro objeto de estudio: la gobernanza y la gobernabilidad. Su aplicación demos-

tró su pertinencia, aunque el análisis se encontró con las dificultades en el trabajo de campo.

Finalmente, el estudio permitió poner a prueba los planteamientos teóricos que relacionan o acercan los enfoques de políticas públicas a los enfoques de gobernabilidad. Por un lado se demuestra la pertinencia de estudiar la gobernabilidad y gobernanza a partir de procesos concretos de políticas públicas, ofreciendo una alternativa a los estudios tradicionales de la gobernabilidad centrados hasta ahora, en el seguimiento de ciertos indicadores macro para realizar comparaciones entre diferentes sistemas políticos —nivel de corrupción, acatamiento a las normas, rendición de cuentas, etc.—. Esta metodología ha demostrado sus limitaciones en la práctica, pues dichos indicadores no tienen en cuenta la dimensión cultural y la idiosincrasia de cada sistema, desvirtuando de este modo, las bondades del método comparado. De otro lado, permite entender a la política pública más allá de un proceso de decisiones y acciones gubernativas, para entenderlas también como el cauce que desencadena procesos de estructuras de gobernanza y condiciones de gobernabilidad; en este sentido, la adopción de una política, puede en sí misma crear o modificar las circunstancias para cambios de gobernanza y generar oportunidades para la gobernabilidad.

NOTAS

1. La presente ponencia se inscribe dentro de los desarrollos de un grupo de investigación vinculado a la Maestría en Administración Pública de la ESAP, que coordina el autor y del que hacen parte también los profesores Patricia Roncancio Flórez y César Ramírez Chaparro.

2. En este documento utilizaremos la expresión en castellano *gobernanza*, como la traducción aceptada del inglés *governance* o del francés *gouvernance*.

3. En esta dirección, a los estudios sobre la gobernabilidad que habían aparecido en los años setenta a propósito del informe de la Comisión Trilateral (Crozier, Huntington y Watanuki,

1975), se suman los desarrollos recientes sobre la gobernanza que se han convertido en una fértil cantera de investigación.

4. La correspondencia con las funciones del gobierno serían: a) desarrollo de un proyecto político, b) mantener el control sobre funcionarios y lograr el favor del pueblo, c) velar por los intereses generales de la polis y d) conducción política y toma de decisiones fundamentales.

5. No es de extrañar que algunos definan al Derecho Constitucional como “El encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”.

6. implica las típicas labores de conducción política tales como orientar, influir, decidir e intervenir en asuntos públicos y mediar en la interacción de actores políticos y sociales

7. Este aparte esta basado en lo fundamental en el trabajo de Jiménez, W., Roncancio, P. y Ramírez, C. (2006).

8. *“La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletila de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera”* (Prats, 2003:1).

9. Tomassini (1998) propone como gobernabilidad la capacidad del gobierno para “compatibilizar” demandas sociales prioritarias con la mayor participación posible en la construcción de la agenda y las decisiones de política.

10. Prats (2003) considera la gobernabilidad como una capacidad social, un atributo colectivo de la sociedad.

11. La gobernanza se plantea como una noción diferente a la de gobierno —no necesariamente contraria— y hace referencia a *“un modo de coordinación social que no presupone ni la autonomía ni aun menos la soberanía de un gobernante publico”* (Leca, en Papadopoulos, 2002:133).

12. Esto implica una revaluación del concepto de gobernabilidad, que aparece como demasiado restringido al análisis de lo político – institucional, para designar la “cualidad de gobernable”; esto es, la doble capacidad para explicar exitosamente un proyecto de gobierno y para procesar institucionalmente los conflictos derivados de ello (Villacorta y Gallicchio, 2003).

13. *“Lugares de reagrupamiento de la riqueza mundial, las ciudades son igualmente el lugar del reagrupamiento de las grandes pobreza. Lugares de aculturación y lugares de integración social, las ciudades son el lugar de fracturas sociales, de marginalización, de exclu-*

sión y paradójicamente, de aislamiento. Ellas constituyen también el terreno privilegiado de la innovación social y política y el terreno de una nueva reflexión sobre las normas y las prácticas de la acción local de mañana" (Goddard, 1996: 2).

14. Término utilizado para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica.

15. En las cuales ciertos actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, implícita o explícitamente, por el Estado. Un fenómeno similar es el de los "gobiernos privados", donde organizaciones del sector privado imponen a sus miembros ciertas normas que sirven tanto a sus propios intereses como al interés público.

16. Las redes mixtas de políticas a su vez pueden presentarse como: 1) redes de asunto —abiertas—, o 2) comunidades de políticas —redes más cerradas— (Zurbruggen, 2002).

17. Sus estudios utilizan 6 indicadores macro sobre la gobernanza para 199 países: Estado de derecho, rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las leyes y control de la corrupción. Estos estudios estuvieron muy activos entre 1996 y 2002; llama la atención el hecho que a partir de 2003 no se hayan actualizados los informes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borja J., y Castells, M. (1998) *Local y Global, La Gestión de las Ciudades en la Era de la información*, Madrid, Taurus.
- Contraloría de Bogotá D.C. (2003) *De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional*, Bogotá.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975) *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Comision*, New York, University Press.
- Echebarría, Koldo. (2004) "Objetivar la gobernanza: Funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD Sobre la reforma del Estado y al Administración Pública, Madrid, España.
- Fundación Corona (2005) Encuesta Bogotá Cómo Vamos, Pisos-Napoleón Franco, www.fundacioncorona.org.co/descargas/encuesta_BCV_2005.pdf, consulta junio 2006.
- Gallicchio, Enrique y Villacorta, Alberto (2003). *Gobernanza y Desarrollo Local*, Documento de Debate. Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales, UNESCO.
- Goddard, Francis. (1996) *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*, documento de Debate. Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales, UNESCO.
- Ham Chr. y Hill M. (1993) *The policy process in the Modern Capitalist Estate*, London, Harvester-Wheatsheaf, Second Edition.
- Jessop, Bob (1999) *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Jiménez W., Roncancio P. y Ramírez C. (2005) "Gobernanza y Gobernabilidad: de qué estamos hablando?", En: *Revisita Administración y Desarrollo* No. 44, Bogotá, pp. 94-113.
- López, I. y Quiroga, S. (2000). "Política de empleo en Bogotá", en: *Foro económico, regional y urbano* No. 15, pp. 34-45.
- Mayntz, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en: *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD.
- (1998) "Los nuevos desafíos de la teoría de la governance", en: *Instituciones y Desarrollo*, No. 7, noviembre 2000, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Mény y Thoenig (1992) *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.
- Papadopoulos Y. (2002) « Démocratie, gouvernance et « management de l'interdependance » : des rapports complexes », en: Santiso, (dir) *A la recherche*

- che de la démocratie. Mélanges offerts a Guy Hermet*. Paris, Khartala.
- Parrado, S., Löfler, E. y Bovaird, T. (2005) "Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 33 (Octubre), Caracas.
- Prats, J. O. (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en: *Instituciones y desarrollo* N° 14-15, pp. 239-269. Se consultó el texto de la página Web del Instituto Internacional de Gobernabilidad. www.iigov.org/, agosto de 2004.
- Prats i Catalá, J. (2000) "Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano", en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 7, Noviembre.
- Rodríguez, Alfredo (1998) "Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina", en: *Revista Foro* No. 34, pp. 68-85.
- Ruano de la Fuente, J.M. (2002) "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", ponencia presentada dentro del *VII Congreso Internacional del CLAD*.
- Tomassini, Luciano (1998) "Gobernabilidad y Políticas Públicas", en: Urzúa, R. y Agüero, F. *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*, Santiago, Universidad de Chile pp. 31-63.
- Wittingham, Ma. Victoria (2002) "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza", documentado presentado al *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.
- Zurbriggen, C. (2003) "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica" Colección documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad.